O PAPEL DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: ESTRATÉGIAS E PERCEPÇÕES MÚTUAS

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Working Paper nº 12, julho de 2011

Plataforma Democrática

www.plataformademocratica.org

O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Introdução

Neste trabalho, damos continuidade a um texto anterior sobre o impacto das transformações geopolíticas globais na América do Sul. No texto mencionado, argumentava-se que a diminuição do peso relativo dos Estados Unidos na região e a importância cada vez maior dos fluxos comerciais e dos investimentos com a Ásia em geral e com a China em particular, estariam redefinindo o lugar e a visão estratégica de cada país. Com este texto avançamos mais sobre o tema, focalizando o papel do Brasil na América do Sul, um país que está sendo chamado, devido a seu crescente peso econômico na região e no mundo, e em razão do provável vazio deixado pela perda do peso relativo dos Estados Unidos, a exercer um papel cada vez maior de liderança.

Para compreender o lugar do Brasil na América do Sul, acreditamos que seria fundamental considerar as percepções e as expectativas mútuas. Assim como no texto anterior, este trabalho reúne um conjunto de textos produzidos por especialistas[1], discutidos em uma reunião com um grupo de trabalho de intelectuais da região[2]. Muitos dos comentários recebidos foram incluídos diretamente e outros foram reproduzidos em forma de quadros dentro do texto.[3]

O impulso integracionista

Nos últimos dez anos, as relações do Brasil com os outros países da América do Sul tiveram duas características fundamentais. Por um lado, observamos que o discurso oficial dá uma importância cada vez maior à região; também é possível observar um conjunto de numerosas iniciativas pontuais do governo, algumas de grande expressão política, como a criação da União das Nações Sul-Americanas. Por outro lado, identificamos um aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, com a intensificação dos fluxos comerciais (ainda que, em termos relativos, tenha sido observada uma estabilidade). Tão marcante quanto essas duas características é a

---

[1] Os textos dos especialistas estão disponíveis em:www.plataformademocratica.org.

[2] Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil; Carlos de Mesa Gisbert, ex-presidente da Bolívia; Constanza Moreira, senadora do Uruguai; Edgardo Rivero Marín, ex-vice-ministro da Secretaria Geral de Governo do Chile; Fausto Alvarado, ex-ministro da Justiça do Peru; Ignacio Walker Prieto, senador e ex-ministro de Relações Internacionais do Chile; José Botafogo Gonçalves, ex-ministro da Indústria, Comércio e Turismo do Brasil.

[3] Obviamente o conteúdo dos textos é de responsabilidade exclusiva dos seus autores.

ausência de uma estratégia mais clara e ambiciosa do Brasil em relação a seu entorno geográfico imediato.

O fato de a política brasileira atribuir um lugar prioritário à região é um fenômeno recente. Spektor identifica seu início no final dos anos 1990. O fenômeno tem uma origem específica. Vale citar o autor:" o conceito de 'América do Sul' tem menos a ver com as ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental baseado em considerações de autonomia e poder".

Naquele momento, a partir da óptica brasileira, a valorização da América do Sul (como uma área explicitamente diferenciada do resto da América Latina, excluindo a América Central e o México) contribuía, principalmente, para fortalecer a posição do país no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em meio a crescentes dificuldades de integração no âmbito do Mercosul. Existia, então, a percepção de que a integração regional seria fundamental para o Brasil desempenhar o papel de *player* global e o prognóstico de certa divisão de influência do espaço geopolítico e econômico com os Estados Unidos.

É importante lembrar que os Estados Unidos estavam empenhados em criar a ALCA nos mesmos moldes do NAFTA, acordo que, aos olhos do Brasil, reduziria o México à condição de apêndice da economia norte-americana. Com esta ameaça em vista, o governo brasileiro percebia na integração regional e, particularmente no Mercosul, um sistema de proteção e uma plataforma para assegurar condições que permitissem ao Brasil realizar todo o seu potencial de *global player*. A partir de 2001, com o início da Rodada Doha da OMC, o processo de negociação da ALCA passou a transcorrer simultaneamente com as negociações multilaterais. Nesse jogo, considerado pela diplomacia brasileira mais favorável para obter maiores concessões dos países desenvolvidos em geral e dos Estados Unidos em particular, o Brasil também jogava com a peça da liderança regional, ainda que não exclusivamente.

Com relação à ALCA, a estratégia escolhida não foi a de negar-se a negociar e denunciar as tentativas supostamente "imperialistas" por trás da iniciativa. O Brasil envolveu-se na negociação e, ao mesmo tempo, procurou valer-se dela para mobilizar os países da região em torno dos interesses brasileiros. Eles consistiam, essencialmente, na preservação dos ativos percebidos como cruciais: a diversidade estrutural da economia brasileira e o espaço para o exercício de políticas de desenvolvimento (espaço que já se encontrava limitado pelos acordos da Rodada Uruguai do GATT, recebidos pela OMC, mas que seria ainda mais limitado ao modelo da ALCA, se este refletisse o modelo dado pelos Estados Unidos ao NAFTA).

A partir do que já foi dito, é importante perceber os seguintes pontos relacionados com a mudança do papel atribuído à América do Sul pela política externa brasileira no final dos anos 1990. Em primeiro lugar, a mudança aconteceu, como observa acertadamente Spektor, a partir da avaliação de que a integração regional deveria servir ao objetivo prioritário de assegurar mais poder e autonomia ao Brasil em sua ampla estratégia de inserção na economia global e projeção no sistema internacional. Por definição, a estratégia de "poder regional" não poderia, portanto, implicar acordos que comprometessem seriamente o grau de autonomia desejado pela estratégia de "poder global". Em segundo lugar, é importante notar que a principal motivação para a

mudança foi de natureza econômica e teve origem externa ao espaço sul-americano. Foi o processo extrarregional da ALCA, uma iniciativa dos Estados Unidos, que proporcionou o surgimento da ideia de "América do Sul" – substituindo a ideia de "América Latina" – como princípio orientador da política externa brasileira. Em terceiro lugar, nota-se que a estratégia se organizava em função das negociações simultâneas nos âmbitos regional, hemisférico e global. A existência de processos negociadores em andamento nesses três âmbitos obrigava o Brasil a definir uma estratégia.

Está claro que considerações de natureza política e dinâmicas endógenas à região também estiveram presente na valorização da América do Sul. Mas não há dúvida de que o principal vetor da mudança foi de natureza econômica e que ele foi gerado de fora para dentro e orientado no sentido de ultrapassar o espaço sul-americano. Pela perspectiva brasileira, era importante fortalecer-se para que o país enfrentasse, com mais chances de sucesso, os processos de integração nos âmbitos hemisférico (ALCA) e global (OMC), que apareciam como inevitáveis e exigentes.

O panorama atual: regionalismo pós-liberal e fragmentação das estratégias nacionais

O que mudou depois disso? Claro que houve uma mudança nas coordenadas gerais dos processos de integração/globalização. No âmbito global, a Rodada Doha da OMC paralisou-se em meio ao recrudescimento dos sentimentos e, de certa forma, das políticas protecionistas em vários países. O surgimento da China como grande potência exportadora de manufaturas modificou profundamente a percepção das vantagens do livre comércio, especialmente nos Estados Unidos. Além disso, a grande demanda chinesa por matérias-primas, outra face da mesma moeda diminuiu a importância da abertura dos mercados dos países desenvolvidos, especialmente a Europa, às exportações de produtos agropecuários, principal item da agenda ofensiva do Brasil desde o fim da Rodada Uruguai na OMC.

O país viu que suas exportações referentes ao agronegócio multiplicaram-se nos últimos dez anos sem que nenhum avanço real tenha sido obtido nas negociações multilaterais de comércio. Ao mesmo tempo, a penetração cada vez maior das exportações de manufaturados chineses no mercado doméstico aumentou a pressão para que o setor industrial se protegesse, e criou resistências adicionais no Brasil a qualquer mudança com a Europa e os Estados Unidos no sentido de trocar o aumento do acesso aos respectivos mercados de consumo de produtos agropecuários pela abertura adicional do setor de serviços e da indústria brasileira.

Em resumo, frente a esta nova realidade, marcada pelo surgimento da China, simultaneamente como grande exportadora de manufaturas e importadora de matérias-primas, as negociações multilaterais de comércio passaram a ter menos importância. Este panorama se acentuou durante a "guerra cambial", posterior à crise financeira de 2007/2008.

No âmbito hemisférico, a ALCA foi definitivamente sepultada na Reunião de Cúpula das Américas em Mar del Plata, em 2005, dando lugar a acordos bilaterais dos Estados Unidos com os países centro-americanos e a República Dominicana (CAFTA-DR) e com países sul-americanos, como o Chile, o Peru e a Colômbia, estando este último ainda pendente de aprovação pelo congresso norte-americano. Ao mesmo tempo, e a

despeito dos acordos bilaterais, a participação da China no comércio exterior da região cresceu em detrimento dos fluxos com os Estados Unidos (como demonstra o recente trabalho da CEPAL, *United States, Latin American and Caribean: Highlights of Economy and Trade, March, 2011*).

No nível regional, houve uma fragmentação e polarização das estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos, o que tirou força do processo de integração regional, a despeito do ativismo político e da retórica "integracionista" dos chefes de Estado nos últimos dez anos. Esta é a visão de vários analistas, expressa com clareza no texto de Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios, tendo em mente que estamos fazendo uma diferença entre integração no sentido lato – de crescimento de fluxos comerciais, econômicos, culturais e humanos – e integração formal – de criação de regras e normas compartilhadas por um conjunto de países a partir de uma decisão política comum. Na verdade, os temas estão ligados, pois a integração formal reflete e reforça, em parte, as dinâmicas já existentes de fluxos, produto da expansão comercial, e dos processos de internacionalização das empresas, mas os coloca em um quadro legal. Um dos objetivos da integração é permitir que a expansão criada pela dinâmica econômica seja direcionada para dentro de um projeto político comum que reforce as dimensões virtuosas e de cooperação, diminuindo eventuais tensões associadas à presença cada vez maior de atores externos nas economias nacionais.

Na origem do processo de fragmentação, encontra-se a ascensão ao poder, em vários países da região, começando pela Venezuela em 1998, de governos nacionalistas com base popular, cuja própria identidade está ligada à crítica frontal ao modelo de abertura aos mercados globais e à dinâmica de integração regional que se consolidou nos anos de 1990.

Surgiu, desta forma, uma divisão entre os países que se mantiveram alinhados à abertura para a economia global e aqueles que procuraram rever ou inclusive romper o paradigma anterior. No entanto, essa divisão fundamental não resume as divisões relevantes na região. Apesar de certa retórica comum, o "bloco bolivariano" reflete realidades nacionais bem diferentes. Por outro lado, em diversos níveis, os países associados a uma visão mais liberal também não renunciaram à proteção de setores econômicos locais e à procura de uma maior autonomia em suas estratégias de inserção internacional. Por esta razão, faz sentido falarmos de fragmentação das estratégias nacionais de inserção dos países sul-americanos.

A dificuldade de criar consensos amplos não seria circunstancial, mas sim intrínseca ao regionalismo pós-liberal dominante na região nos últimos dez anos:

> A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não só não são capazes de criar de maneira endógena benefícios para o desenvolvimento, mas podem reduzir substancialmente o espaço para a implantação de políticas nacionais 'de desenvolvimento' e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e equidade. (...) No caso da integração sul-americana, o efeito dessa postura de preservação de *policy space* é a resistência a compartilhar soberania econômica em áreas onde esse compartilhar seria necessário para alcançar os objetivos de integração (Motta Veiga e Rios).

As transformações globais às quais fizemos referência anteriormente reforçam as tendências centrífugas presentes na América do Sul. Para a maioria dos países, a região perde importância relativa em meio ao crescimento exponencial dos fluxos comerciais com a Ásia. Associam-se a esses fluxos investimentos diretos e disponibilidade de financiamento, ambos ligados à garantia de abastecimento de matéria-prima, especialmente para a China. Para os países sul-americanos membros da ALBA também se abrem canais de acesso ao crédito, tecnologia e armamento em outros polos emergentes, como a Rússia e o Irã.

O Brasil no panorama atual

A fragmentação tem origem nos processos sociopolíticos de cada país, mas é reforçada pelas alternativas de aliança que são abertas no mundo multipolar em formação. Como argumentamos em um trabalho anterior: "As dinâmicas políticas dos países da América Latina não são, e nunca foram, um simples subproduto das transformações do sistema mundial e/ou da vontade e dos interesses de potências que não pertencem à região. (...) Os possíveis modelos alternativos de inserção econômica e geopolítica no sistema internacional devem ser entendidos como recursos que são apropriados criativamente pelos atores sociais e políticos nacionais, e traduzidos em propostas de governo que representem interesses e ideologias de grupos específicos, de acordo com características próprias de países ou grupos de países da região" (*Transformaciones Geopolíticas Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina, proyecto Plataforma Democrática, 2010*).

Na nova configuração política da América do Sul nos últimos dez anos, o Brasil ocupa um lugar singular. Voltemos ao começo do período. Por um lado, o país representava um caso bem-sucedido de reformas estruturais e integração global, com apoio da sociedade, se não generalizado, pelo menos suficientemente sólido para impedir uma mudança fundamental no caminho seguido a partir do início dos anos de 1990. Por outro, passava a ser administrado por um governo cujo partido majoritário, ao qual pertencia o presidente da República, tinha se colocado, quando estava na oposição, em um antagonismo frontal às reformas estruturais e à estratégia de inserção global do governo anterior. Se o primeiro fator o aproximava dos países da região ligados, em linhas gerais, aos modelos de desenvolvimento e inserção externa baseados em economias de mercado e regimes democráticos representativos, o segundo aproximava-o de governos, partidos e movimentos sociais que procuravam romper com esse modelo em outros países da região.

O governo Lula procurou situar-se em uma zona própria. Manteve as linhas gerais de orientação do governo anterior – especialmente na gestão da política macroeconômica – e não assumiu uma postura de antagonismo na relação com os Estados Unidos. No entanto, demonstrou simpatia por governos e lideranças políticas contrárias à "integração neoliberal". Em mais de uma ocasião, a simpatia se traduziu em manifestação pública de clara preferência, por parte do governo e do presidente brasileiro, por um dos candidatos nos processos eleitorais em países vizinhos. Além disso, o governo Lula reforçou o peso das empresas estatais e de alguns grupos nacionais privados nas políticas de desenvolvimento e inserção externa. Na região, esses dois atores são responsáveis por grande parte da expansão dos investimentos diretos brasileiros, expansão esta que contou com o apoio financeiro do BNDES.

Desse modo, quando se fala que a dimensão política passou a ter mais importância do que a dimensão econômica nas relações do Brasil com a região, no período mais recente, isto se refere a dois processos que não são necessariamente convergentes: por um lado, existe a manifestação explícita de preferências e simpatias políticas por candidatos, partidos e governos "de esquerda"; por outro, verifica-se a promoção direta ou indireta do aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos não por associação, mas pela aquisição de empresas locais e/ou o aproveitamento de oportunidades de exploração de recursos naturais, neste caso em setores, digamos assim, "intensivos em governo", ou seja, empresas públicas ou privadas que contam com o apoio federal, tanto político quanto de recursos financeiros.

Trata-se de um movimento de extrapolação, por assim dizer, da economia brasileira, impulsionado pela dinâmica global de valorização das *commodities* e respaldado pelo apoio do Estado nacional. A valorização das *commodities* impulsiona, ao mesmo tempo, a internacionalização das empresas brasileiras em setores intensivos em recursos naturais e pressiona outras empresas industriais do país a procurar ambientes com custo menor para evitar a competitividade aguçada pela valorização do tipo de câmbio. Movimento parecido em busca de novos mercados também pode ser percebido no setor financeiro com a crescente internacionalização dos bancos brasileiros, tanto dos privados quanto do estatal Banco do Brasil.

Se esta extrapolação é bem real, a simpatia política por governos vizinhos não se traduz em um compromisso efetivo de financiamento de projetos orientados por uma visão integrada do desenvolvimento da região. Ilustram essa afirmação a ínfima proporção de recursos que o Brasil destinou ao Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e as restrições impostas à contratação de fornecedores locais nos financiamentos do BNDES a obras realizadas fora do país.

Entretanto, não faltaram gestos de "generosidade" frente a situações adversas. Correta ou equivocadamente, assim foi interpretada, no Brasil, a reação "compreensiva" do governo Lula com a ocupação das refinarias da Petrobras na Bolívia e a renegociação, sob uma intensa cena nacionalista, dos contratos de exploração de petróleo e gás naquele país. A mesma atitude e interpretações prevaleceram por ocasião das concessões feitas ao governo do Paraguai quando este, também em nome do resgate da soberania e do desenvolvimento nacional, pressionou pela renegociação dos termos do Tratado de Itaipu.

Sendo assim, é possível identificar quatro componentes que caracterizam a política externa brasileira para a região no período mais recente: a simpatia política manifestada por governos e lideranças políticas "de esquerda"; a "generosidade" pontual diante de situações adversas e pressões feitas em nome da soberania e do direito de desenvolvimento nacional dos países mais pobres; a pouca destinação de recursos financeiros e institucionais a mecanismos e projetos supranacionais; e a promoção dos investimentos brasileiros diretos em setores politicamente sensíveis aos sentimentos nacionalistas locais.

A combinação desses quatro componentes não parece ser uma estratégia de longo prazo. Ela não parece ser capaz de obter apoio suficiente na sociedade brasileira e nem a aquiescência dos países vizinhos. Mesmo na hipótese, aparentemente provável no governo Dilma Rousseff, da diminuição das manifestações de simpatia com relação a

determinados governos e a preferência por lideranças políticas nos países vizinhos, resta o problema dos atos esporádicos de "generosidade" em relação aos países mais pobres, como a Bolívia e o Paraguai, serem percebidos como concessões desnecessárias no Brasil, enquanto que, nos países suposta ou efetivamente beneficiados, são tidos como insuficientes. Guardadas as diferenças, o mesmo se aplica à atitude de "paciência estratégica", como a postura brasileira é caracterizada com relação aos problemas nas relações comerciais com a Argentina.

À medida que aumentam os investimentos brasileiros diretos na região, tendência que parece "natural", o risco de tensões políticas tende a crescer e não a diminuir. Além disso, essas tensões não parecem encontrar nas instituições supranacionais construídas no período os mecanismos adequados para a sua solução. A UNASUL não possui as atribuições, nem dispõe dos instrumentos formais, para definir regras estáveis para os fluxos de comércio e investimentos intrarregionais. Neste sentido, estariam mais aptos o Mercosul e a Comunidade Andina. No entanto, eles perderam força no mesmo processo que levou à criação da UNASUL.

Assimetrias

Os participantes enfatizaram o problema das assimetrias entre os diversos países da região, seja em termos de dimensões de seus mercados nacionais, do nível de desenvolvimento econômico ou das capacidades estatais de apoiar o setor privado. Particularmente em países menores – e, sobretudo, os países que, além de menores, sentem-se historicamente perdedores em relação ao Brasil (especialmente a Bolívia, mas também o Paraguai) –, essas assimetrias geram, naturalmente, tendências a interpretar a como imperialista a expansão econômica brasileira na região. Do lado brasileiro, em contraste, existem atores sociais que consideram a atitude por parte do governo do Brasil como complacente diante das agressões de alguns vizinhos às regras estabelecidas para o comércio e os investimentos, seja no âmbito do MERCOSUL, seja no que se refere a contratos com empresas brasileiras que operam nesses países. Neste ambiente, observa-se um processo de perda de confiança por parte dos agentes econômicos nos marcos legais de alguns países da região, o que fortalece a tendência de algumas empresas a utilizar a mediação e o apoio político *ad hoc* para viabilizar ou expandir seus negócios na região.

Perspectivas da integração sul-americana: duas hipóteses irreais

A organização do espaço sul-americano com bases institucionais e econômicas mais sólidas passa principalmente pelo Brasil. Em tese, existem duas hipóteses extremas para que um processo desta natureza seja concretizado. Uma delas é a de que o poder de atração cada vez maior – poder *hard*, devido ao dinamismo da sua economia, e o poder *soft*, devido à estabilidade e sucesso, em termos comparativos, das suas instituições e políticas – a serem confirmados – levaria o país a tornar-se a principal referência econômica e política entre os países da região. Spektor sugere esta hipótese: "Durante gerações, os principais estrategistas (da política externa brasileira) acreditavam que o mecanismo de poder dominante na América do Sul era o equilíbrio de poder. Ou seja,

diante de um Brasil assertivo, esperava-se que os vizinhos procurassem formar uma coalizão anti-hegemônica. (...). A ideia de que o peso relativo do Brasil atrai (e não afasta) os vizinhos é relativamente nova e revela uma interpretação sobre o funcionamento do poder na região que valoriza uma dinâmica que a literatura especializada denomina *bandwagoning*". A outra hipótese é que o Brasil assuma, *mutatis mutandis*, um papel semelhante ao da Alemanha no processo de integração da Europa, liderando um efetivo processo integracionista.

Observam-se na região sinais que parecem direcionar para uma dinâmica do tipo *bandwagoning*. A propósito, é significativo um trecho reproduzido do texto de Juan Tokatlian e Roberto Russel a este respeito: "Este processo levou à formação de uma percepção generalizada na Argentina que define o Brasil como país 'inevitável', com uma orientação negativa e em geral pessimista, ou como um país 'indispensável', com uma visão positiva e de esperança em um projeto comum. Esta percepção, em suas duas vertentes, é relativamente independente do andamento do Mercosul, que continua contando com grande apoio retórico por parte do governo e com uma visão favorável da população em geral. A ideia do Brasil como um país necessário pode ser aceita com sentimento de resignação, desgosto ou alegria, como uma oportunidade ou uma condenação, mas não implica maiores divisões". Ainda a favor da hipótese em questão podemos mencionar a intensa e positiva utilização do "modelo brasileiro", em geral, e do governo Lula, em particular, como referência política nas recentes eleições presidenciais no Peru.

No entanto, o cenário de avanço da integração sul-americana pela força de empuxo e atração do Brasil parece remoto. A hipótese subjacente não considera os elementos fundamentais da realidade: o peso da história, o enraizamento profundo das soberanias e das identidades nacionais na região; as tensões inerentes à integração entre países com os poderes do Estado e os poderes econômicos tão assimétricos. Os mesmos autores citados no parágrafo anterior advertem: "(a) expansão brasileira na atividade produtiva e comercial argentina cria, como nos dois casos citados, percepções variadas e uma inquietação comum que renova percepções que já existiam na década de 1960 sobre o perigo da excessiva dependência argentina do Brasil". Nos países menos desenvolvidos da região, tipicamente a Bolívia e o Paraguai, a reação ao perigo de uma dependência econômica percebida como excessiva com relação ao Brasil se transforma em temor e resistência ao "subimperialismo brasileiro". Em seu texto, Carlos Mesa destaca que, desde o acordo que levou à incorporação do Acre ao território brasileiro, "a tese do 'subimperialismo brasileiro' esteve fortemente baseada na interpretação boliviana das nossas relações com o vizinho do leste". A preocupação com a excessiva dependência do Brasil é, até hoje, um dos principais temas para os representantes da esquerda e do nacionalismo na Bolívia, ressalta o ex-presidente daquele país.

Os vizinhos veem a si mesmos enfrentando não somente as empresas brasileiras, mas também o Estado brasileiro, ou melhor, uma poderosa aliança entre aquelas (as empresas) e este (o Estado). A percepção tem fundamento na realidade: tanto ou mais assimétricas que as economias, é a capacidade estatal de apoiar a atividade empresarial presente no Brasil e nos países da região. As iniciativas pontuais do governo brasileiro no sentido de solidarizar-se com os anseios de desenvolvimento dos países vizinhos mostraram-se insuficientes para acabar com os temores em relação às pretensões "sub-imperialistas" do Brasil.

Em uma recente entrevista ao jornal *Valor Econômico*, edição de 14 de junho de 2011, o presidente da União Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, quando perguntado se não havia um excesso de proteção à indústria argentina, declarou: “O BNDES empresta para as empresas brasileiras o equivalente a todo o crédito disponível na economia argentina. (...) Imagine o dia em que o industrial argentino puder sair do *Banco de la Nación* com um financiamento para abrir uma fábrica no Brasil. Quando esse dia chegar, poderemos baixar a guarda”.

Vale ressaltar outro elemento presente na percepção dos vizinhos, sobretudo nos países do Mercosul. Na mesma entrevista, novamente indagado sobre o excesso de proteção à indústria argentina, Mendiguren se referiu a uma série de medidas arbitrárias tomadas pelo Brasil para impedir a entrada de produtos importados da Argentina. Existem, portanto, dois elementos negativos na percepção sobre o Brasil: o receio da “conquista econômica” por meio das exportações e do investimento direto, receio que, no caso dos países mais pobres, mobiliza sentimentos “anti-imperialistas”, somado ao ressentimento com relação à arbitrariedade no tratamento das importações.

É importante notar que esses elementos estão virtualmente ausentes da percepção média das elites brasileiras no que se refere às relações do país com a região. Pelo contrário, tende a prevalecer uma percepção justamente oposta. Ou seja, a de que o Brasil, o governo brasileiro, faz concessões excessivas e é ingenuamente generoso com seus vizinhos. A este respeito, é significativo o fato de que a ideia de fazer o Mercosul retroceder à condição de área de livre comércio encontra eco e mesmo apoio em uma parte importante do empresariado industrial brasileiro.

À luz do que foi dito nos parágrafos anteriores, é claro porque parece remoto, para dizer o mínimo, o cenário no qual o Brasil assumiria na região um papel semelhante ao da Alemanha no processo de construção da União Europeia. A falta de apoio interno para isso se agrava devido à dificuldade de vários países da região em se comprometer com estratégias de cooperação que supõem certa previsibilidade na condução das políticas públicas e/ou o sacrifício de setores econômicos.

Finalmente, devemos dar um passo atrás para incluir um tema no argumento sobre o irrealismo de que a integração regional poderia ser feita no rastro de um processo quase natural de gravitação cada vez maior dos países vizinhos em torno do Brasil.

A verdade é que o “gigante sul-americano” não é fundamental, da mesma forma, para todos os países da região. De fato, ele é fundamental para os países atlânticos do Cone Sul, incluindo a Bolívia e o Paraguai.[4] Mas não o é para os países da costa pacífica do continente. Ricardo Gamboa, em seu trabalho para este projeto, é bastante claro neste sentido: “O Chile não mudará substancialmente sua estratégia de política externa, o que significa que não adotará uma posição que implique um acoplamento incondicional ao Brasil em seu novo (e pretendido) papel de líder regional e de *global player*”.

---

[4] Ainda que não sejam países atlânticos, em sentido estrito, o Paraguai, historicamente, e a Bolívia, a partir do desenvolvimento das suas terras baixas, especialmente de Santa Cruz de la Sierra, na segunda metade do século XX, orientaram suas economias em direção ao Atlântico.

Eduardo Pastrana, no texto que trata da percepção da Colômbia sobre o Brasil, ainda que destaque uma maior aproximação sinalizada por Juan Manuel Santos, mostra a preocupação do país vizinho em proteger setores econômicos e construir alternativas à liderança brasileira na região: “A rota ‘TLC com os EUA e com a EU’ começou a demarcar uma nova aposta de integração triangular fora dos blocos regionais entre a Colômbia, o Chile e o Peru (no) chamado Arco Pacífico Latino-americano, ao qual se poderia acrescentar o México como sócio comum. Este projeto também prevê a integração de suas bolsas de valores no sistema de informação MILA (Mercados Integrados Latino-americanos), como alternativa coletiva à liderança econômica brasileira. A última etapa deste processo foi a assinatura do ‘Acordo Pacífico’, celebrado entre a Colômbia, o Chile, Peru e México em Lima no dia 28 de abril de 2011”.

A partir da leitura do texto de Edmundo González Urrutia, concluímos, nesta mesma linha, que a Venezuela não vê no Brasil uma liderança regional inevitável. Isto fica bem claro no projeto do governo Chávez. Mas também está presente nos setores da oposição, que criticam o atual presidente venezuelano por fazer “concessões excessivas” ao Brasil – é claro que o empresariado daquele país, ou o que restou dele, não vê com entusiasmo a entrada no Mercosul – e anseiam por relações melhores e mais intensas com os Estados Unidos.

Como os outros países veem o Brasil

Os participantes lembraram-se da dificuldade dos países vizinhos para compreender a política brasileira para a região. Neste sentido, foi lembrado que, ainda que o peso econômico do Brasil seja inquestionável, por outro lado o país possui uma renda per capita que não é a mais alta da América do Sul, e enfrenta enormes desafios sociais internos que limitam politicamente suas possibilidades de apoio aos vizinhos. Igualmente, mencionou-se a “opacidade”, para os vizinhos, da política externa brasileira, em especial no âmbito econômico, tendo sido mencionado também o ressurgimento de certo grau de desconfiança na Argentina em relação aos propósitos do programa nuclear brasileiro, em particular os relacionados à aproximação do Brasil ao Irã e aos sinais de uma aliança militar estratégica entre o Brasil e a França.

Do lado brasileiro, indicou-se que esta opacidade, pelo menos em relação a temas como o apoio com recursos públicos à atuação das grandes empresas brasileiras no exterior, também é opaca para os brasileiros e que o que parece ser uma política de ambiguidade reflete, na realidade, as dificuldades internas de definir claramente o novo papel do Brasil na região e no mundo

A Integração possível e o papel do Brasil

No Brasil, falta um consenso que apoie uma política mais articulada para a região. Isto, apesar de estudos recentes revelarem que a América do Sul consta em mais da metade das questões consideradas prioritárias para o país entre os membros da chamada “comunidade da política externa” (Amaury de Souza, 2009).

Existe, sim, um consenso mínimo, cuja pedra angular é a estabilidade política da região. Em torno desse objetivo, Spektor ressalta a crescente disposição do Brasil de investir na institucionalização de regras e mecanismos institucionais de natureza regional. Por trás dessa disposição, haveria uma preocupação com um protagonismo norte-americano indesejável na eventual solução de conflitos que pusesse em risco a estabilidade da região. É um fator de ordem extrarregional que impulsionaria o governo brasileiro a fazer um investimento institucional maior em mecanismos supranacionais na região, ainda que também estejam presentes outras considerações importantes, como a necessidade de um maior controle das fronteiras diante do desenvolvimento de redes criminosas.

Seja como for, vale esclarecer que, mesmo na área da segurança e da resolução de conflitos políticos, o Brasil assumiu um papel menos destacado do que sugeriria seu peso econômico na região. Também nesta área, além das dificuldades operacionais, identificam-se controvérsias internas não resolvidas. Bastam dois exemplos para ilustrar este ponto. Dentro da nova agenda de temas de segurança, resta definir a política do Brasil com relação ao impacto do tráfico de drogas originado pela produção de cocaína nos países vizinhos. No âmbito político, não existe no curto prazo um consenso sobre a importância prática que o tema da democracia deve ter nas relações entre os países da região.

De fato, em geral, podemos dizer que entre os atores que possuem influência na política externa brasileira, em lugar de uma maior convergência, observamos uma divergência sobre qual deve ser a política externa brasileira para a região.

Cresce entre setores do empresariado não industrial e da opinião pública informada a percepção de que a integração regional possa ser desnecessária, na melhor das hipóteses, para a consecução das ambições globais do país e, na pior das hipóteses, prejudicial, se implicar concessões "excessivas" aos vizinhos. Motta Veiga e Rios observam que a prioridade atribuída pelo Brasil à região "não produziu os resultados esperados pela diplomacia brasileira em termos de apoio imediato e automático à liderança do Brasil em assuntos globais". De fato, nos últimos dez anos, são vários os exemplos de países sul-americanos que não apoiaram candidaturas brasileiras a postos de comando em instituições internacionais, resistiram à liderança do Brasil em fóruns multilaterais de negociação e/ou criticaram iniciativas avaliadas, pelo governo brasileiro, como importantes para a projeção do Brasil no sistema internacional.

Motta Veiga e Sandra Rios percebem com preocupação a tendência de ver a integração regional como um elemento secundário da política externa brasileira, "diante dos interesses cada vez mais diversificados do país, em termos geográficos".

No nosso modo de ver, eles estão certos ao indicar a miopia presente nessa visão. Vale a pena citá-los por extenso:

> O problema é que esta visão – que se apoia em evoluções estruturais inegáveis – pode levar a uma postura de relativa indiferença do Brasil com relação à evolução da região. Se isto acontecesse, de certa forma convergiria com a posição de paciência estratégica e de complacência diante da paralisia da agenda econômica de cooperação e integração que caracteriza o governo Lula. De ambas as posturas tende a surgir uma estratégia de reação na qual o Brasil responda – com mais ou menos complacência, de acordo com a posição – às ações e iniciativas de outros países da região.

Certamente, o ambiente político da região e a diversificação geográfica dos interesses do Brasil não estimulam a concessão de prioridade à região no âmbito da política econômica externa do país. Entretanto, é possível questionar, legitimamente, se as políticas de reação e posturas de indiferença são sustentáveis e/ou desejáveis, do ponto de vista dos interesses econômicos brasileiros. Este argumento se baseia em duas constatações.

A primeira se refere ao aumento da densidade nas relações econômicas entre o Brasil e a região vizinha observada na última década. Os interesses brasileiros na América do Sul hoje são variados e cada vez maiores, envolvendo interesses e atores diversificados: a região absorve cerca de 20% das exportações brasileiras e é um destino importante para as manufaturas; os investimentos de empresas brasileiras aumentaram muito nos últimos anos; os fluxos migratórios intrarregionais que têm o Brasil como origem e como destino aumentaram. Além disso, existe um potencial importante de cooperação e integração em temas como energia, infraestrutura, questão ambiental e climática, o papel da Amazônia e a expansão do ilícito transacional, os quais constituem temas de interesse comum entre o Brasil e vários de seus vizinhos.

A segunda se refere às mudanças na geografia da economia mundial com o surgimento da China e seu impacto sobre os setores produtivos dos países sul-americanos, agregando complexidade à agenda brasileira na região. Os produtos industriais brasileiros vêm perdendo espaço em relação aos competidores asiáticos nos países da América do Sul. Este risco aumenta com a negociação de acordos comerciais entre alguns países da região e os países asiáticos.

Como o Brasil prioriza projetos de cooperação de caráter político, no âmbito regional, e sua agenda econômica tende a se diversificar geograficamente fora da região, a perspectiva de uma evolução inercial que leve à redução gradual do peso da América do Sul na agenda da política externa do país parece ser bastante realista atualmente.

Olhando para o futuro

Para além dos problemas específicos a serem superados, o problema principal da região é que se instalou uma crise de confiança sobre o processo de integração, e que a tarefa imediata é reconstruir esta confiança através de medidas menos ambiciosas e portanto realizáveis. Os participantes insistiram que a liderança do Brasil não é uma questão de escolha. Pelo tamanho de seu território e de sua economia, o Brasil está condenado a ter um papel de liderança. Esta tendência se acentua com o declínio relativo da Argentina, que poderia servir de contrapeso à liderança brasileira, e com a perda de influência dos Estados Unidos na região. A imagem que um participante sugeriu foi a de um gigante que despertou, e seus movimentos poderão machucar os vizinhos, provocando ressentimento, caso não saiba gerar uma dinâmica de soma positiva na região.

Espera-se do Brasil um papel de liderança em nível internacional e regional que, sem deixar de lado os interesses legítimos do país, também represente os interesses do conjunto dos países da região. Até o momento, prevalece a percepção de que Brasil não consulta os outros países da região em seus movimentos globais. Em nível regional, espera-se do Brasil que contribua com políticas que indiquem um maior compromisso com os países vizinhos, não somente no que se refere a temas econômicos (comércio e investimentos), mas também em temas como o da absorção de imigrantes. De modo geral, existe uma expectativa de que o Brasil atue de modo a induzir a criação de regras

estáveis na região, sentimento particularmente forte no Chile.

Conclusões

Para concluir, é importante perguntar que fatores poderiam mudar a tendência identificada pelos autores. Uma possibilidade é que a perda, já em andamento, de parte dos mercados sul-americanos de manufaturados para a China, ao se acentuar, crie incentivos suficientemente fortes para que o Brasil destine mais recursos diplomáticos e financeiros com o objetivo de preservar esses mercados essenciais para a sobrevivência da sua indústria. É claro que esta estratégia implicaria mais esforços no sentido de uma complementação produtiva, sob uma ótica regional. Ocorre que o avanço chinês no mercado de manufaturados da região, o lado oposto da importação crescente de matérias-primas, não é percebido da mesma maneira nos países da região. Com exceção parcial da Argentina, não existe um setor industrial significativo a ser preservado. Além disso, para os nossos vizinhos os investimentos dos países asiáticos representam uma forma de diversificação, diminuindo a dependência com relação ao Brasil. Portanto, a capacidade brasileira de desenvolver estratégias regionais para enfrentar a influência da China é restrita.

Outra possibilidade está no potencial de cooperação para a produção e exportação de alimentos e no desenvolvimento tecnológico associado a essas áreas, assim como à produção de energia. No entanto, é preciso reconhecer que, se é verdade que esse potencial existe, os processos reais, fortemente determinados por situações políticas e econômicas domésticas, não indicam essa direção.

Ao mesmo tempo, a América do Sul é fundamental para o Brasil, pois é o principal espaço de seus interesses soberanos, não só por razões econômicas, mas também geopolíticas: ele faz fronteira com quase todos os países da região (excluindo o Chile e o Equador) e possui vários recursos naturais compartilhados com eles. Neste contexto, talvez seja mais realista adotar uma postura mais sóbria sugerida por Rubens Ricupero no texto publicado em 2009 (*A sempre anunciada e cada vez mais improvável integração*, 2009). Ele argumenta que os processos sociopolíticos que estão na base dos impasses da integração latino-americana são de longa duração. Diante desse panorama, Ricupero propõe "analisar alternativas de integração mais limitada, compatíveis com o processo de divisão e divergência que caracteriza a região atualmente. Diante da falta de convergência de valores, fins e meios entre os países, é melhor renunciar a uma integração ambiciosa e inalcançável, e nos contentarmos com uma integração viável, apesar de modesta".

Talvez, a realidade dos dias atuais autorize uma aposta um pouco mais otimista que a sugerida por Ricupero. Acreditamos que a integração regional fundamentada em sólidas bases institucionais comuns não deveria ser abandonada como aspiração. Ainda que represente uma ambição possivelmente irrealizável num futuro próximo, ela propicia uma narrativa regional em torno da qual os líderes sul-americanos podem coordenar esforços que resultem em avanços parciais no processo de integração, principalmente, mas não exclusivamente, em áreas críticas como infraestrutura, segurança contra as várias formas de ilícito e a gestão do meio ambiente, além de evitar retrocessos na

abertura comercial entre os países da região e arbitrariedades contra o investimento estrangeiro inter-regional.

A construção dessa narrativa regional, desse imaginário comum, que é mais um horizonte sempre fugaz do que um ponto de partida, não pode desistir de afirmar valores e interesses comuns e repudiar a velha retórica de que a região é vítima da História, em geral, e dos Estados Unidos, em particular; ou de que sua redenção pressupõe a retomada do projeto da "Pátria Grande" de Simón Bolívar, mito que com certeza exclui o Brasil e não considera as diferentes histórias nacionais da antiga América espanhola.

Deste ponto de vista, o Brasil tem uma grande contribuição a dar ao processo de integração em sentido lato, não só pelos grandes recursos financeiros e institucionais de que dispõe, mas também pelo poder brando que obteve, dentro e fora da região. Esse poder advém do fato de que o país mostrou-se capaz, internamente, de fazer da democracia e da diminuição da pobreza e da desigualdade dois processos que se reforçam mutuamente e, externamente, de moderar conflitos e liderar iniciativas de cooperação entre países.

OS AUTORES

Bernardo Sorj é diretor do Centro Edelstein de Investigações Sociais e professor de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Formado em História de Israel na Universidade de Haifa e PhD. em Sociologia da Universidade de Manchester. Foi professor visitante em várias universidades da Europa e dos Estados Unidos. Autor de 23 livros publicados em vários idiomas. Entre os mais recentes incluem-se: *O Desafio Latino-americano* (Civilização Brasileira 2008), *Poder Político y Medio de Comunicación* (Siglo XXI 2010) e *La Democracia Inesperada* (Prometeo 2005).

Sergio Fausto é cientista político e diretor executivo do Instituto Fernando Henrique Cardoso. É co-diretor do projeto Plataforma Democrática e da Coleção "O Estado da Democracia na América Latina". Autor de *Difícil Democracia* (Siglo XXI, 2011) e articulista do jornal *O Estado de São Paulo.* Foi assessor do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento entre 1995 e 2002 e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), de cujo conselho é membro.